

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1990-1991

31 JANVIER 1991

Proposition de loi insérant un article
1412*bis* dans le Code judiciaire

RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE
PAR M. ARTS

SOMMAIRE

	Pages
I. Discussion générale	3
1. Introduction	3
2. Séparation des pouvoirs	4
3. Possibilités autres que la saisie	6
a) Fonds spécial	6
b) Procédures administratives spéciales	6

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Lallemand, président; Barzin, Cerexhe, Collignon, Cooreman, Crucke, Mme Delruelle-Ghobert, MM. de Seny, Erdman, Henrion, Mme Herman-Michielsens, MM. Minet, Moureaux, Pataer, Stroobant, Suykerbuyk, Mme Truffaut, MM. Van Rompaey, Verhaegen et Arts, rapporteur.

2. Membres suppléants : Mme Cahay-André, MM. Gijs et Hatry.

3. Autres sénateurs : MM. Desmedt et Vaes.

R. A 14318*Voir :*

Document du Sénat :

213-1 (S.E. 1988) Proposition de loi

BELGISCHE SENAA

ZITTING 1990-1991

31 JANUARI 1991

Voorstel van wet tot invoeging van een
artikel 1412*bis* in het Gerechtelijk
Wetboek

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE JUSTITIE UITGEBRACHT
DOOR DE HEER ARTS

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. Algemene bespreking	3
1. Inleiding	3
2. Scheiding der machten	4
3. Andere mogelijkheden dan beslag	6
a) Bijzonder Fonds	6
b) Bijzondere administratieve procedures	6

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Lallemand, voorzitter; Barzin, Cerexhe, Collignon, Cooreman, Crucke, mevr. Delruelle-Ghobert, de heren de Seny, Erdman, Henrion, mevr. Herman-Michielsens, de heren Minet, Moureaux, Pataer, Stroobant, Suykerbuyk, mevr. Truffaut, de heren Van Rompaey, Verhaegen en Arts, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : mevr. Cahay-André, de heren Gijs en Hatry.

3. Andere senatoren : de heren Desmedt en Vaes.

R. A 14318*Zie :*

Gedr. St. van de Senaat :

213-1 (B.Z. 1988) Voorstel van wet.

4. Caractère limité de la modification du privilège de l'immunité des pouvoirs publics	7	4. Beperktheid van de wijziging aan het voorrecht van de overheidsimmunititeit	7
a) Compensation	7	a) Schuldvergelijking	7
b) Ordonnances du juge	7	b) Rechterlijke bevelen	7
5. Autre postulat	8	5. Een ander principieel uitgangspunt	8
6. Observations concernant la procédure prévue au § 2 de la proposition	10	6. Opmerkingen ten aanzien van de procedure voorzien in § 2 van het voorstel	10
a) Mesure	10	a) Maatregel	10
b) « Délai raisonnable » — Exécution provisoire	10	b) « Redelijke termijn » — Voorlopige tenuitvoerlegging	10
II. Discussion particulière	11	II. Bijzondere bespreking	11
1. Quels sont les organismes qui bénéficient du privilège de l'immunité d'exécution ?	11	1. Welke instellingen genieten van het voorrecht van immunititeit van uitvoering ?	11
2. Organismes et biens du domaine public	12	2. Instellingen versus goederen van het openbaar domein	12
3. Quels sont les biens pouvant faire l'objet d'une saisie ?	13	3. Welke goederen zijn vatbaar voor beslag ?	13
a) Distinction domaine public-domaine privé	13	a) Onderscheid openbaar-privaat domein	13
b) Critères	15	b) Criteria	15
c) Conclusion	16	c) Besluit	16
4. Procédure	18	4. Rechtspleging	18
a) Opposition — Juge compétent	18	a) Verzet — Bevoegde rechter	18
b) Délais	19	b) Termijnen	19
c) Garanties	20	c) Waarborgen	20
d) Voies de recours	20	d) Middelen in beroep	20
e) Cantonnement	21	e) Kantonnement	21
f) Nature des saisies possibles ?	21	f) Aard van de mogelijke stemmingen ?	21
g) Dépens — Principes de droit commun	22	g) Kosten — Principes van gemeen recht	22
III. Votes	23	III. Stemmingen	23

I. DISCUSSION GENERALE

1. Introduction

La Commission de la Justice a consacré six réunions à l'examen de la proposition de loi qui vous est soumise.

Dans les développements — soigneusement documentés — de la proposition, l'auteur arrive à la conclusion qu'il est injustifié que les autorités publiques puissent se soustraire à leurs obligations en matière d'exécution des décisions de justice. Dans de nombreux cas, cela porte gravement atteinte aux intérêts des créanciers privés, ce qui peut engendrer des conséquences économiques et sociales graves.

Des personnes ont même été déclarées en faillite parce qu'elles ne pouvaient exécuter une créance, reconnue et confirmée par une décision de justice coulée en force de chose jugée, contre une personne de droit public.

La proposition de loi vise à assouplir l'interdiction de recourir à des voies d'exécution à l'égard de personnes morales de droit public. Toutefois, une exécution forcée ne peut en aucun cas mettre en cause les exigences du service public.

Cette impossibilité de l'exécution forcée contre les personnes de droit public ne se trouve dans aucune disposition légale, encore que l'article 1408 du Code judiciaire en offre la possibilité puisqu'il dit explicitement que l'insaisissabilité doit être réglée par une loi particulière.

L'impossibilité de fait de l'exécution forcée n'est qu'une construction de la doctrine et de la jurisprudence, lesquelles l'ont déduite du principe de la continuité du service public.

L'auteur de la proposition observe que ce principe de l'immunité d'exécution est toutefois mis en question tant par la législation que par la jurisprudence et la doctrine. Il se réfère à ce propos aux développements de la proposition de loi. Dans le même ordre d'idées, on peut encore rappeler la loi du 17 octobre 1990 (*Moniteur belge* du 13 novembre 1990), qui introduit l'astreinte dans notre droit administratif; le cas échéant, le Conseil d'Etat pourrait condamner à une astreinte.

L'auteur se demande si cette possibilité ne restera pas purement théorique s'il n'est pas possible de saisir, par exemple, les biens de l'Etat.

I. ALGEMENE BESPREKING

1. Inleiding

De Commissie voor de Justitie heeft zes vergaderingen gewijd aan het onderzoek van het voorgelegd voorstel van wet.

In de goed gedocumenteerde toelichting bij het voorstel komt de indiener tot het besluit dat het onverantwoord is dat de overheid zich kan onttrekken aan haar verplichtingen inzake de uitvoering van gerechtelijke beslissingen. In vele gevallen wordt hierdoor ernstige schade toegebracht aan de belangen van particuliere schuldeisers, hetgeen aanleiding geeft tot soms zware economische en sociale gevolgen.

Zelfs werden personen in faillissement verklaard omdat ze een vordering, erkend en bevestigd door een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing, niet konden uitvoeren tegen een publiekrechtelijke persoon.

Het voorstel van wet strekt tot een versoepeling van het verbod om tegen publiekrechtelijke rechtspersonen middelen van tenuitvoerlegging aan te wenden. Nochtans mogen door een gedwongen tenuitvoerlegging de eisen van de openbare dienst in geen geval in het gedrang worden gebracht.

Deze onmogelijkheid van gedwongen uitvoering tegen publiekrechtelijke personen wordt in geen enkele wettelijke bepaling teruggevonden, alhoewel artikel 1408 van het Gerechtelijk Wetboek daartoe de mogelijkheid biedt vermits het uitdrukkelijk bepaalt dat het niet-vatbaar zijn voor beslag door een bijzondere wet dient te worden geregeld.

De feitelijke onmogelijkheid van gedwongen uitvoering is enkel een constructie van de rechtsleer en de rechtspraak, die ze hebben afgeleid uit het principe van de continuïteit van de openbare dienst.

De indiener van het voorstel wijst er op dat dit principe van het niet-vatbaar zijn voor beslag evenwel ter discussie is gesteld zowel door de wetgeving als door de rechtspraak en de rechtsleer. Hij verwijst daarbij naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In dit verband kan nog worden herinnerd aan de wet van 17 oktober 1990 (*Belgisch Staatsblad* van 13 november 1990) die in ons administratief rechtssysteem de dwangsom invoert; de Raad van State zou in voorkomend geval tot een dwangsom kunnen veroordelen.

De indiener stelt de vraag of deze mogelijkheid niet louter theoretisch zal blijven indien geen beslag kan worden gelegd op bijvoorbeeld de goederen van de Staat.

Il souligne enfin que sa proposition part de deux principes :

1) le principe intangible de l'immunité d'exécution des biens du domaine public;

2) le même principe est posé à l'égard des biens du domaine privé des personnes morales de droit public, avec la dérogation qu'il pourra y avoir saisie si le juge l'estime compatible avec les impératifs de la continuité du service public.

Dans une première réaction, le représentant du Ministre appuie, au nom du Gouvernement, la proposition. Il s'interroge néanmoins sur la procédure proposée et l'intervention directe du juge. Il suggère d'examiner si, en l'espèce, il n'y aurait pas lieu d'organiser une procédure administrative souple qui permettrait à la personne publique de se prononcer elle-même sur le caractère saisissable ou non du bien en cause.

2. Séparation des pouvoirs

Un commissaire estime que la proposition pourrait porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, puisqu'il appartient au juge d'apprécier la compatibilité des voies d'exécution avec les impératifs de la continuité du service public.

L'intervenant demande quels éléments le juge retiendra pour motiver sa décision. En fait, c'est au pouvoir politique qu'il appartient d'en décider.

Le commissaire craint que, si la proposition en discussion acquiert force de loi, les créanciers d'organismes de droit public n'engagent plus rapidement une procédure judiciaire, étant donné qu'ils pourront procéder efficacement à l'exécution. Et de citer l'exemple de banques étrangères créancières de communes belges.

Un autre membre affirme que le juge appréciera non pas les impératifs de la continuité du service public, mais plutôt les conditions de la continuité, si bien qu'il pourra jouer un rôle décisif dans la politique d'un établissement public. Le juge se prononcera non seulement sur des prérogatives, mais aussi sur des priorités.

L'auteur de la proposition reconnaît que le juge se voit accorder un droit d'appréciation concernant les intérêts du service public, et plus particulièrement sur le principe de la continuité du service public.

Il rappelle le point de vue d'un auteur, suivant lequel l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public est un dernier vestige du culte de la puissance publique.

Hij wijst er tenslotte op dat zijn voorstel van wet uitgaat van twee principes :

1) het onaantastbaar principe van de immuniteit van tenuitvoerlegging van de goederen van het openbaar domein;

2) hetzelfde principe wordt vooropgesteld voor de goederen van het privaat domein van de publiekrechtelijke rechtspersonen met als afwijking dat beslag zal mogelijk zijn indien zulks volgens de rechter verenigbaar is met de continuïteit van de openbare dienst.

In een eerste reactie steunt de vertegenwoordiger van de Minister, namens de Regering, het voorstel. Wel stelt hij de vraag naar de voorgestelde procedure en de directe tussenkomst van de rechter. Hij suggereert na te gaan of er *in casu* geen soepele administratieve procedure zou moeten worden georganiseerd om de overheid toe te laten zelf te oordelen over de al dan niet beslagbaarheid van het in beslag genomen goed.

2. Scheiding der machten

Een lid is van mening dat het voorstel mogelijks het principe van de scheiding der machten aantast, vermits het aan de rechter zou toekomen te oordelen over de continuïteit van de dienst.

Het lid stelt de vraag welke elementen de rechter zal aanwenden om zijn beslissing te motiveren. In feite behoort het de politieke overheid om hierover te beslissen.

Het lid vreest dat zo dit voorstel kracht van wet bekomt, de schuldeisers van publiekrechtelijke instellingen vlugger zullen overgaan tot gerechtelijke procedure, nu ze op een efficiënte wijze zullen kunnen uitvoeren. Bij wijze van voorbeeld verwijst het lid naar buitenlandse banken die schuldeiser zijn van Belgische gemeenten.

Een ander lid stelt dat de rechter niet zal oordelen over de continuïteit van de openbare dienst, maar veeleer over de eisen van de continuïteit met het gevolg dat de rechter een beslissende rol kan spelen in de politiek van een overheidsinstelling. De rechter zal niet alleen oordelen over prerogatieven maar eveneens over prioriteiten.

De indiener van het voorstel erkent dat aan de rechter een appreciatierecht wordt toegekend met betrekking tot de belangen van de openbare dienst en meer in het bijzonder over het principe van de continuïteit van de openbare dienst.

Hij herinnert aan het standpunt van een auteur volgens hetwelk de immuniteit ten aanzien van de uitvoering tegen een publiekrechtelijk persoon een laatste overblijfsel is van de cultus van de openbare macht.

L'auteur de la proposition estime cette thèse excessive, mais il n'en constate pas moins que le juge a d'ores et déjà le pouvoir de se prononcer sur la responsabilité de la puissance publique. En effet, dans le passé, on admettait pour celle-ci le bénéfice de l'immunité. Actuellement, il est hors de doute que les services publics peuvent être déclarés responsables.

C'est pourquoi l'auteur de la proposition dit ne pas s'opposer à ce que le juge doive apprécier, d'une part, l'intérêt du créancier privé et, d'autre part, celui du débiteur de droit public, ce juge devant évidemment se prononcer sur la continuité du service public.

Le commissaire cité en premier lieu réplique qu'il ne voit pas d'inconvénient à ce que le juge se prononce sur les actes de la puissance publique, mais qu'il émet des réserves quant au pouvoir d'appréciation que la proposition en discussion confère au juge concernant les impératifs du service public, ce qui est totalement différent.

L'intervenant peut imaginer qu'un juge pourrait ainsi causer un préjudice grave à la collectivité. En outre, il existe des juges qui font montre de préjugés injustifiés contre l'Etat.

Un membre estime que la proposition n'est pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs, mais il souligne que le législateur accorde de plus en plus de pouvoirs au juge.

Le représentant du Ministre fait remarquer qu'en matière d'expropriation, le juge français dispose également d'un droit d'appréciation quant aux impératifs du service public.

L'auteur de la proposition confirme que la continuité du service public ne peut bien entendu pas être mise en danger.

Il ajoute, toutefois, que l'appréciation et l'interprétation de cette question par le juge ne portent pas atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. En vertu des articles 92 et 93 de la Constitution, les tribunaux ordinaires connaissent des contestations relatives aux droits civils et politiques et statuent d'ores et déjà en référé sur la continuité du service public. En revanche, le juge administratif n'a compétence que pour des questions exceptionnelles.

On a même vu des personnes déclarées en faillite parce qu'elles ne pouvaient exécuter, à l'encontre d'une personne de droit public, une créance reconnue et confirmée comme telle par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée.

De indienen acht zulks overdreven maar stelt niettemin vast dat de rechter nu reeds bevoegd is om te oordelen over de aansprakelijkheid van de openbare macht. In het verleden werd er immers aanvaard dat er ook ten aanzien van de aansprakelijkheid van de openbare macht een immuniteit gold. Thans bestaat er geen twijfel meer over dat de openbare diensten aansprakelijk kunnen worden verklaard.

Daarom stelt de indiener dat hij er principieel geen bezwaar tegen heeft dat de rechter dient te oordelen over enerzijds het belang van de private schuldeiser en anderzijds over het belang van de publiekrechtelijke schuldenaar waarbij die rechter zich uiteraard zal moeten uitspreken over de continuïteit van de openbare dienst.

Het eerst vernoemde lid repliceert hierop dat hij geen bezwaar heeft tegen het feit dat de rechter zich uitspreekt over het optreden van de openbare macht maar wel tegen het feit dat volgens dit voorstel, de rechter een appreciatiebevoegdheid verkrijgt over de imperatieven van de openbare dienst, hetgeen totaal verschillend is.

Spreker kan zich voorstellen dat een rechter op deze wijze ernstige schade zou kunnen veroorzaken aan de gemeenschap. Er zijn bovendien rechters die blijk geven van onverantwoorde vooroordelen tegen de Staat.

Een lid is van mening dat het voorstel niet in strijd is met het principe van de scheiding der machten, maar wijst erop dat de wetgever meer en meer macht toekent aan de rechter.

De vertegenwoordiger van de Minister merkt op dat de Franse rechter inzake onteigeningen eveneens een appreciatie heeft over de imperatieven van de openbare dienst.

De indiener van het voorstel bevestigt dat de « continuïteit van de openbare dienst » uiteraard niet in gevaar mag worden gebracht.

De indiener stelt evenwel dat de appreciatie en de interpretatie ervan door de rechter geen afbreuk doen aan het principe van de scheiding der machten. De gewone rechtbanken zijn immers, overeenkomstig artikelen 92 en 93 van de Grondwet, bevoegd om te oordelen over de geschillen in verband met burgerlijke en politieke rechten en spreken zich nu reeds in kort geding uit over de continuïteit van de openbare dienst. De administratieve rechter is daarentegen slechts in uitzonderlijke aangelegenheden bevoegd.

Zelfs werden personen in faillissement verklaard omdat ze een vordering, aldus erkend en bevestigd door een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing, niet konden uitvoeren tegen een publiekrechtelijke persoon.

La proposition de loi tend à assouplir l'interdiction de recourir à des voies d'exécution contre les personnes morales de droit public. Cependant, une exécution forcée ne peut en aucun cas porter atteinte aux nécessités du service public.

3. Possibilités autres que la saisie

a) Un fonds spécial

Partant du principe qu'il y a lieu de rechercher un mécanisme aussi peu dommageable que possible, un membre propose à plusieurs reprises de remplacer la possibilité proposée de saisir les biens publics par la création d'un fonds, de sorte que le juge n'ait pas à se prononcer sur le fonctionnement du service public.

Un membre fait observer qu'un tel fonds n'est pas réalisable, parce qu'il soulève des problèmes insolubles de répartition des recettes entre les organes de droit public.

Un autre membre lui répond qu'un ordonnancement d'office pourrait être une solution.

Un membre rejette cette proposition. Les institutions publiques doivent, selon lui, prévoir une somme à leur budget en vue de faire face aux saisies de l'année.

b) Des procédures administratives spéciales

Un membre cite, à titre d'exemple, la possibilité de saisie de terrains militaires, qui sont la propriété de l'Etat. Il déclare qu'en pareil cas, il appartient aux seules autorités politiquement responsables de décider si une telle saisie est possible.

Dans une première intervention, le représentant du Ministre souligne qu'il faudrait peut-être introduire une procédure administrative rapide et souple, qui permettrait aux pouvoirs publics de déterminer eux-mêmes si un bien est saisissable ou non.

Un commissaire répond que cette suggestion, dans laquelle les pouvoirs publics s'investissent eux-mêmes du droit de déterminer quels sont les biens saisissables, lui paraît des plus singulières.

Il faudrait à tout le moins qu'on sache au préalable si un bien est saisissable. Il est inacceptable de le faire déterminer après une saisie.

Un commissaire fait observer que c'est faire preuve d'un certain cynisme que de prévoir une longue procédure alors qu'on sait à l'avance que l'exécution sera impossible.

Un membre, finalement rejoint par la Commission, dit qu'il incombe au tribunal d'en décider, à la condition que les pouvoirs publics aient la possibilité de fournir tous les éléments.

Het voorstel van wet strekt tot een versoepeling van het verbod om tegen publiekrechtelijke rechtspersonen middelen van tenuitvoerlegging aan te wenden. Nochtans mogen door een gedwongen tenuitvoerlegging de eisen van de openbare dienst in geen geval in het gedrang worden gebracht.

3. Andere mogelijkheden dan beslag

a) Een bijzonder fonds

Uitgaande van het principe dat dient gezocht naar een mechanisme dat de minste schade kan veroorzaken, stelt een lid bij herhaling voor, de voorgestelde beslagmogelijkheid op goederen van de overheid te vervangen door de oprichting van een Fonds, zodat de rechter zich niet moet uitspreken over de werking van de openbare dienst.

Een lid merkt op dat dergelijk Fonds niet haalbaar is omdat het onnoemelijke problemen van repartitie der inkomsten stelt tussen de publiekrechtelijke organen.

Een ander lid antwoordt hierop dat een ordonnancering van rechtswege hieraan een oplossing zou kunnen bieden.

Een lid verklaart gekant te zijn tegen het voorstel. De overheidsinstellingen moeten volgens dit lid in hun begroting een som vastleggen met het oog op de beslagen van het jaar.

b) Bijzondere administratieve procedures

Een lid geeft het voorbeeld van mogelijk beslag op militaire terreinen, eigendom van de Staat. Hij stelt dat het in zulk geval alleen aan de politiek verantwoordelijke instanties toekomt om uit te maken of dergelijk beslag mogelijk is.

De vertegenwoordiger van de Minister wijst er in een eerste tussenkomst op dat er mogelijk een snelle en soepele administratieve procedure zou dienen te worden ingesteld die aan de overheid zou toelaten zelf de beslagbaarheid of onbeslagbaarheid vast te stellen.

Een lid antwoordt dat deze suggestie, waarbij de overheid zichzelf het recht toekent om vast te stellen welke goederen voor beslag vatbaar zijn, hoogst eigenaardig lijkt.

Minstens zou vooraf dienen vast te staan of een goed beslagbaar is. Zulks laten vaststellen na een beslag is niet aanvaardbaar.

Een lid merkt op dat het nogal cynisch is in een lange procedure te voorzien, wanneer het vooraf gekend is dat de tenuitvoerlegging onmogelijk zal zijn.

Een lid, daarin uiteindelijk bijgetreden door de Commissie, stelt dat het aan de rechtbank toekomt hierover te oordelen, mits de overheid de mogelijkheid heeft om alle elementen te kunnen bijbrengen.

Un commissaire conclut en disant qu'une appréciation ne sera pas toujours aisée.

4. Caractère limité de la modification du privilège de l'immunité des pouvoirs publics

Un commissaire signale que la proposition a pour objet de modifier l'immunité d'exécution des pouvoirs publics en rendant saisissables des biens de ceux-ci, contrairement à la situation actuelle.

Faisant référence à De Page, t. V., *Des biens et des droits réels*, n° 775, l'intervenant confirme que cette situation est applicable tant aux biens du domaine public qu'à ceux du domaine privé.

Il souligne que l'introduction de la possibilité de saisie des biens des pouvoirs publics n'équivaut pas à une remise en question de tout le concept de l'immunité d'exécution des pouvoirs publics.

En complément de la discussion, on peut citer deux exemples d'immunité d'exécution des pouvoirs publics qui restent inchangés.

a) La compensation

L'interdiction de compensation généralement admise entre l'Etat et les personnes de droit privé est maintenue. En fait, cette interdiction est étendue à toutes les personnes de droit public.

Un commissaire fait toutefois observer que depuis un certain temps, une compensation est possible entre des créances d'organismes publics et des créances de particuliers.

Il est question de cette compensation dans les développements, où il est fait référence à la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres et à l'arrêt d'exécution de celle-ci datant du 11 octobre 1985.

Cette exception légale confirme la règle générale. L'auteur de la proposition ajoute qu'avant de procéder à une compensation, le service public doit accepter d'abandonner son privilège d'exécution d'office.

b) Mesures ordonnées par le juge à l'autorité publique

L'immunité d'exécution de l'autorité publique implique que le juge du fond s'abstient d'ordonner certaines mesures à charge de personnes morales de droit public. C'est ainsi qu'une personne de droit privé ne peut pas être habilitée à exécuter certains travaux en lieu et pour compte de l'Etat belge.

Een lid besluit door te stellen dat zulke beoordeling niet altijd gemakkelijk zal zijn.

4. Beperkteid van de wijziging aan het voorrecht van de overheidsimmunititeit

Een lid wijst er op dat het voorstel tot doel heeft een wijziging aan de immunititeit van uitvoering tegen de overheid aan te brengen door goederen van die overheid, in tegenstelling tot de thans geldende situatie, vatbaar te stellen voor beslag.

Verwijzend naar De Page, t.V., *Des biens et des droits réels*, nr. 775, bevestigt het lid deze geldende situatie zowel voor de goederen van het openbare als deze van het private domein.

Het lid legt er de nadruk op dat het invoeren van de mogelijkheid van beslag op goederen van de overheid niet betekent dat de ganse constructie van de immunititeit van uitvoering van de overheid in vraag wordt gesteld.

Aanvullend aan de bespreking kunnen twee voorbeelden worden aangehaald van immunititeit van uitvoering van de overheid die ongewijzigd gehandhaafd blijven.

a) Schuldvergelijking

Het algemeen aanvaard verbod van schuldvergelijking tussen de Staat en de privaatrechtelijke personen blijft gehandhaafd. Dit verbod is in feite uitgebreid tot alle publiekrechtelijke personen.

Een lid merkt evenwel op dat sinds enkele tijd de schuldvergelijking mogelijk is tussen vorderingen van openbare instellingen en vorderingen van particulieren.

In de memorie van toelichting wordt deze schuldvergelijking aangehaald, namelijk de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere maatregelen en het uitvoeringsbesluit hierop d.d. 11 oktober 1985.

Deze wettelijke uitzondering bevestigt de algemene regel. De indiener van het voorstel voegt eraan toe dat, alvorens de openbare dienst eventueel tot schuldvergelijking overgaat, deze openbare dienst moet aanvaarden afstand te doen van zijn voorrecht van uitvoering van rechtswege.

b) Maatregelen door de rechter gelast aan de overheid

De immunititeit van uitvoering van de overheid houdt in dat de rechter ten gronde zich onthoudt om lastens publiekrechtelijke rechtspersonen bepaalde maatregelen te bevelen. Zo kan een privaatrechtelijke persoon niet gemachtigd worden om bepaalde werken uit te voeren in de plaats en voor rekening van de Belgische Staat.

5. Autre postulat

Au terme de la discussion introductive, le Gouvernement dépose un premier amendement établissant, à l'article 1^{er}, le principe de la saisissabilité des biens appartenant à des personnes morales de droit public, sauf dans les cas où le juge estime que

— soit ces biens sont indispensables à l'exécution de la mission de cette personne;

— soit la saisie est incompatible avec la continuité du service public.

Cet amendement ouvre la discussion à propos de la possibilité — déjà exprimée antérieurement — pour la personne morale de droit public saisie de faire opposition. Les deux autres articles de l'amendement définissent la procédure à suivre.

Article unique

Remplacer l'article unique par le texte suivant :

« Un article 1412bis, libellé comme suit, est inséré dans le Code judiciaire :

« Article 1412bis. — Les biens appartenant à l'Etat, aux Régions, aux Communautés, aux provinces, aux communes, aux associations et fédérations de communes, aux organismes d'intérêt public, et généralement à toutes personnes morales de droit public sont saisissables sauf si le juge estime que (ces biens sont indispensables à l'exécution de la mission de cette personne morale) (la saisie est incompatible avec la continuité du service public). » (1)

Justification

L'augmentation du nombre d'affaires dont le juge des saisies est chargé doit, dans toute la mesure du possible, être limitée. En effet, il n'est pas indiqué de laisser s'accroître le nombre de litiges maintenant que le Parlement, le Gouvernement et le Pouvoir judiciaire fournissent des efforts importants en vue d'endiguer l'arriéré judiciaire. C'est pour cette raison qu'il est prévu que les biens publics sont en principe saisissables. Toutefois, il ressort des dispositions suivantes que les autorités publiques peuvent faire opposition de manière simple et rapide, et ce tant en cas de saisie de biens mobiliers qu'en cas de saisie de biens immobiliers.

Article 2 (nouveau)

Ajouter un article 2, libellé comme suit :

« Un article 1513bis, libellé comme suit, est inséré dans le Code judiciaire :

« Article 1513bis. — En cas d'application de l'article 1412bis, les personnes morales visées à cet article peuvent, par requête motivée, faire opposition auprès

(1) Choisir la formule qui convient.

5. Een ander principieel uitgangspunt

Na de inleidende bespreking dient de Regering een amendement in waarbij in artikel 1 het principe van beslagbaarheid van de goederen van publiekrechtelijke rechtspersonen wordt vooropgesteld behalve als de rechter oordeelt dat

— hetzij die goederen onmisbaar zijn voor de uitoefening van de dienst;

— hetzij het beslag onverenigbaar is met de continuïteit van de openbare dienst.

Met dit amendement wordt de reeds uitgesproken idee van mogelijkheid van verzet door de beslagene publiekrechtelijke rechtspersoon in discussie gebracht. De twee andere artikelen van dit amendement omschrijven een te volgen procedure.

Enig artikel

Het enig artikel vervangen door de volgende tekst :

« Een artikel 1412bis, luidend als volgt, wordt in het Gerechtelijk Wetboek ingevoegd :

« Artikel 1412bis. — De goederen die toebehoren aan de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de provincies, de gemeenten, de verenigingen en federaties van gemeenten, de instellingen van openbaar nut, en in het algemeen aan alle publiekrechtelijke rechtspersonen zijn vatbaar voor beslag behalve indien de rechter oordeelt dat (die goederen onmisbaar zijn voor de uitoefening van de taak van die rechtspersoon) (dat een beslag onverenigbaar is met de continuïteit van de openbare dienst). » (1)

Verantwoording

De toeneming van het aantal zaken waarmee de beslagrechter wordt belast, moet zoveel als mogelijk beperkt worden. Het is inderdaad niet geraden het aantal gedingen te laten uitbreiden nu het Parlement, de Regering en de Rechterlijke Macht belangrijke inspanningen doen om de achterstand bij het gerecht in te dijen. Vandaar dat bepaald wordt dat de goederen van de overheid in principe vatbaar zijn voor beslag. Uit de volgende bepalingen blijkt evenwel dat de overheid op eenvoudige en snelle wijze verzet kan doen, zowel in geval van beslag op roerende goederen als in geval van beslag op onroerende goederen.

Artikel 2 (nieuw)

Een artikel 2 toevoegen luidend als volgt :

« Een artikel 1513bis luidend als volgt wordt in het Gerechtelijk Wetboek ingevoegd :

« Artikel 1513bis. — Ingeval van toepassing van artikel 1412bis kunnen de daar vermelde rechtspersonen bij met redenen omkleed verzoekschrift verzet

(1) Hier kan gekozen worden uit een der formules.

du juge des saisies au plus tard huit jours avant la vente. Il est déposé, outre l'exemplaire destiné à l'huissier de justice, autant d'exemplaires de la requête qu'il y a de parties en cause.

Le dépôt de la requête au greffe suspend la saisie. Il est immédiatement donné notification de l'opposition par pli judiciaire au saisissant et à l'huissier de justice. Le pli judiciaire est accompagné d'une copie de la requête.

Le juge fixe l'audience dans les quinze jours. Le saisi et le saisissant sont convoqués par pli judiciaire au moins huit jours avant l'audience. Le jugement du juge des saisies est notifié par pli judiciaire aux parties en cause et à l'huissier de justice.

Le réclamant qui succombe est condamné, s'il y échet, aux dommages et intérêts au saisissant.»

Justification

Cet article définit la procédure d'opposition contre la saisie-exécution mobilière. Elle est introduite sur requête contradictoire. Le dépôt de la requête suspend la saisie. C'est pour cette raison qu'il faut avertir non seulement le saisi, mais également l'huissier de justice. L'audience est fixée dans un délai rapproché. En outre, il est important que le juge des saisies puisse condamner à des dommages et intérêts l'autorité qui a fait opposition, lorsqu'il rejette l'opposition et autorise la saisie.

Article 3 (nouveau)

Ajouter un article 3, libellé comme suit :

« Un article 1566bis, libellé comme suit, est inséré dans le Code judiciaire :

« Article 1566bis. — En cas d'application de l'article 1412bis, les personnes morales visées à cet article peuvent, par requête motivée, faire opposition auprès du juge des saisies au plus tard huit jours après la notification de l'ordonnance. Il est déposé, outre l'exemplaire destiné à l'huissier de justice, autant d'exemplaires de la requête qu'il y a de parties en cause.

Le dépôt de la requête au greffe suspend la saisie. Il est immédiatement donné notification de l'opposition par pli judiciaire au saisissant et à l'huissier de justice. Le pli judiciaire est accompagné d'une copie de la requête.

doen bij de beslagrechter ten laatste acht dagen voor de verkoop. Er worden zoveel exemplaren van het verzoekschrift neergelegd als er partijen in zake zijn alsmede een exemplaar voor de gerechtsdeurwaarder.

Het neerleggen van het verzoekschrift ter griffie schorst het beslag. Er wordt van het verzet onmiddellijk kennis gegeven bij gerechtsbrief aan de beslaglegger en aan de gerechtsdeurwaarder. De gerechtsbrief gaat vergezeld van een afschrift van het verzoekschrift.

De rechter bepaalt de zitting binnen vijftien dagen. De beslagene en de beslaglegger worden opgeroepen bij gerechtsbrief ten minste acht dagen voor de zitting. Van het vonnis van de beslagrechter wordt bij gerechtsbrief ter kennis gegeven aan de partijen in zake en aan de gerechtsdeurwaarder.

De in het ongelijk gestelde eiser wordt, indien daartoe grond bestaat, veroordeeld tot schadevergoeding aan de beslaglegger.»

Verantwoording

Hier wordt de rechtspleging van verzet tegen roerend uitvoerend beslag omschreven. Zij wordt ingeleid op verzoekschrift op tegenspraak. Het neerleggen van het verzoekschrift schorst het beslag. Daarom moet niet alleen de beslagene maar ook de gerechtsdeurwaarder worden verwittigt. De zitting wordt bepaald binnen een korte termijn. Belangrijk is ook dat de beslagrechter de overheid die verzet heeft gedaan, tot schadevergoeding kan veroordelen wanneer hij het verzet afwijst en het beslag toestaat.

Artikel 3 (nieuw)

Een artikel 3 toevoegen luidend als volgt :

« Een artikel 1566bis luidend als volgt, wordt in het Gerechtelijk Wetboek ingevoegd :

« Artikel 1566bis. — In geval van toepassing van artikel 1412bis kunnen de aldaar vermelde rechtspersonen bij met redenen omkleed verzoekschrift verzet doen voor de beslagrechter binnen acht dagen na de betekening van het bevel. Er worden zoveel exemplaren van het verzoekschrift neergelegd als er partijen in zake zijn alsmede een exemplaar voor de gerechtsdeurwaarder.

Het neerleggen van het verzoekschrift ter griffie schorst het beslag. Er wordt van het verzet onmiddellijk kennis gegeven bij gerechtsbrief aan de beslaglegger en aan de gerechtsdeurwaarder. De gerechtsbrief gaat vergezeld van een afschrift van het verzoekschrift.

Le juge fixe l'audience dans les quinze jours. Le saisi et le saisissant sont convoqués par pli judiciaire au moins huit jours avant l'audience. Le jugement du juge des saisies est notifié par pli judiciaire aux parties en cause et à l'huissier de justice.

Le réclamant qui succombe est condamné, s'il y échet, aux dommages et intérêts au saisissant.»

Justification

Pour le présent article, la règle qui vaut pour la saisie mobilière est applicable mutatis mutandis. L'opposition doit être faite au début de la procédure de saisie sinon, au cas où le juge des saisies admettrait l'opposition, les frais de la procédure de saisie seraient trop importants pour le saisissant débouté.

Cet amendement gouvernemental est examiné plus en détail dans la discussion générale.

6. Observations concernant la procédure prévue au § 2 de la proposition

Le § 2 de l'article unique est rédigé comme suit :

« Toutefois, les biens du domaine privé appartenant aux personnes visées au § 1^{er} peuvent être saisis si le juge estime que la mesure sollicitée est, compte tenu des intérêts en présence, compatible avec les impératifs de la continuité du service public. Le juge veille, le cas échéant, à laisser à l'administration un délai raisonnable pour s'exécuter. »

a) Mesure

Un membre demande quel est le contenu de cette nouvelle notion juridique. S'agit-il, par exemple, de la possibilité donnée au juge d'autoriser un remboursement par tranches mensuelles ?

Un autre membre émet de sérieuses réserves au sujet de la deuxième phrase du § 2 où est définie la compétence du juge. Cette compétence permet, selon lui, au juge de se prononcer une deuxième fois dans une même affaire et, plus précisément, de procéder ou non à une exécution par provision.

b) « Délai raisonnable » — exécution provisoire

En ce qui concerne les mots « délai raisonnable », un membre demande s'il ne faut pas exclure en la matière la possibilité d'une exécution provisoire.

De rechter bepaalt de zitting binnen vijftien dagen. De beslagene en de beslaglegger worden opgeroepen bij gerechtsbrief ten minste acht dagen vóór de zitting. Van het vonnis van de beslagrechter wordt bij gerechtsbrief ter kennis gegeven aan de partijen in zake en aan de gerechtsdeurwaarder.

De in het ongelijk gestelde eiser wordt, indien daartoe grond bestaat, veroordeeld tot schadevergoeding aan de beslaglegger.»

Verantwoording

Hier geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor het beslag op de roerende goederen. Het verzet moet heel vroeg tijdens de beslagprocedure worden gedaan omdat anders, indien de beslagrechter ingaat op het verzet, de kosten van de beslagprocedure te hoog zouden oplopen voor de afgewezen beslaglegger.

In de bijzondere bespreking wordt op de ideeën van dit Regeringsamendement verder ingegaan.

6. Opmerkingen ten aanzien van de procedure voorzien in § 2 van het voorstel

Paragraaf 2 bepaalt :

« Op de goederen van het privaat domein die toebehoren aan de rechtspersonen bedoeld in § 1, kan echter beslag gelegd worden, als de rechter oordeelt dat de gevraagde maatregel, rekening houdend met de belangen die op het spel staan, verenigbaar is met de eisen inzake de continuïteit van de openbare dienst. De rechter ziet, in voorkomend geval, erop toe dat aan de administratie een redelijke termijn wordt toegestaan om de maatregel uit te voeren. »

a) Maatregel

Een lid stelt de vraag welke de inhoud is van dit nieuw juridisch begrip. Betreft zulks bijvoorbeeld de mogelijkheid die aan de rechter wordt gegeven om bijvoorbeeld een aflossing in maandelijks schijven toe te laten ?

Een ander lid spreekt zijn grote terughoudendheid uit ten aanzien van het tweede deel van § 2 waar de rechterlijke bevoegdheid wordt omschreven. Dit lid ziet in deze bevoegdheid de mogelijkheid voor de rechter om een tweede uitspraak te doen over eenzelfde zaak en meer bepaald inzake de mogelijkheid al dan niet tot uitvoering bij voorraad over te gaan.

b) « Redelijke termijn » — voorlopige tenuitvoerlegging

In verband met de woorden « redelijke termijn » vraagt een lid of in deze aangelegenheid de mogelijkheid tot voorlopige tenuitvoerlegging niet moet worden uitgesloten.

Il estime qu'il y a lieu de tenir compte de la spécificité des institutions publiques qui sont, en outre, caractérisées par une tendance au changement au niveau de leur direction, dont il résulte qu'elles réagissent plus lentement que les personnes de droit privé.

Un membre fait observer que pour exclure l'exécution provisoire, il faut adapter l'article 1399 du Code judiciaire en ajoutant, au premier alinéa, les mots: «de jugements condamnant l'Etat et les administrations publiques visées à l'article 1412bis».

L'auteur fait observer que le Code judiciaire prévoit des dérogations au principe selon lequel les décisions du juge des saisies sont susceptibles d'exécution provisoire (cf. notamment l'article 1543, deuxième alinéa, du Code judiciaire). L'on pourrait également prévoir une dérogation en l'espèce.

Le représentant du Ministre déclare qu'il y a deux possibilités en ce qui concerne l'exécution:

— soit l'on n'autorise pas l'exécution provisoire et il faut prendre des mesures pour prévenir tout acte élitif;

— soit l'on attribue un caractère suspensif à l'opposition faite par l'Etat ou par une personne de droit public.

Ces deux possibilités sont retenues par la Commission.

II. DISCUSSION PARTICULIERE

1. Quels sont les organismes qui bénéficient du privilège de l'immunité d'exécution?

Le texte du § 1^{er} de la proposition initiale a été repris sans modification dans les différents amendements et dans le texte adopté. Il traduit le principe du privilège de l'immunité en matière d'exécution.

Après avoir pris l'avis, notamment, du professeur G. de Leval et du professeur Van Compernelle, le Gouvernement s'est rallié à la proposition, parce que le texte présente l'avantage d'éviter tout climat d'exception.

Plusieurs commissaires demandent si certaines personnes morales sont comprises dans la définition du § 1^{er}; ainsi, notamment:

— les institutions publiques de crédit qui adoptent le statut d'une S.A.;

— les régies publiques, par exemple une société de traitement des déchets, qui adoptent éventuellement un statut de S.A. et sont ainsi soumises à la procédure normale du droit commercial;

Er dient volgens dit lid rekening te worden gehouden met de specificiteit van de openbare instellingen die bovendien geneigd zijn tot veranderingen van leiding, hetgeen impliceert dat ze trager reageren dan een privaatrechtelijke persoon.

Een lid merkt op dat het uitsluiten van voorlopige tenuitvoerlegging een aanpassing vergt van artikel 1399 van het Gerechtelijk Wetboek, namelijk door toevoeging van de woorden: «de vonnissen waarbij de Staat en de openbare besturen bedoeld in artikel 1412bis worden veroordeeld».

De indiener merkt op dat het Gerechtelijk Wetboek voorziet in uitzonderingen op het principe dat de beslissingen van de beslagrechter uitvoerbaar zijn bij voorraad (cf. onder meer artikel 1543, alinea 2, Gerechtelijk Wetboek). Men zou ook hier in een uitzondering kunnen voorzien.

De vertegenwoordiger van de Minister stelt dat er ten aanzien van de tenuitvoerlegging twee mogelijkheden zijn:

— ofwel laat men de voorlopige uitvoering niet toe en moeten maatregelen worden getroffen om ontwijkende handelingen te vermijden;

— ofwel wordt een schorsend karakter gegeven aan het verzet dat is ingesteld door de Staat of een publiekrechtelijk persoon.

Deze beide mogelijkheden worden door de Commissie weerhouden.

II. BIJZONDERE BESPREKING

1. Welke instellingen genieten van het voorrecht van immuniteit van uitvoering?

De tekst van § 1 van het oorspronkelijk voorstel is ongewijzigd overgenomen in de verschillende amendementen en de aangenomen tekst. Hij geeft het principe weer van het voorrecht van immuniteit inzake uitvoering.

De Regering heeft zich na advies van onder meer professor G. de Leval en professor Van Compernelle aangesloten bij het voorstel omdat de tekst het voordeel heeft dat elke uitzonderingssfeer wordt vermeden.

Meerdere leden vragen of bepaalde rechtspersonen begrepen zijn in de omschrijving van § 1; zo onder meer:

— de openbare kredietinstellingen die het statuut van een N.V. aannemen;

— de openbare regieën, zoals een afvalverwerkingsmaatschappij, die mogelijk een N.V.-statuut aannemen en aldus onderworpen zijn aan de normale handelsrechtelijke procedure;

— les intercommunales sous la forme juridique de sociétés coopératives;

— en général, les organismes officiels, même ceux qui jouent un rôle important dans la vie économique.

L'auteur de la proposition explique que celle-ci n'apporte aucune modification à la situation existante, c'est-à-dire que les personnes morales de droit public bénéficient du privilège de l'immunité d'exécution.

Tous les exemples cités, tels que la S.N.C.B. et le Palais des Beaux-Arts, sont soumis à la disposition du § 1^{er}, en tant qu'organismes d'intérêt public.

En outre, on a repris, dans ce § 1^{er}, les mots « toutes personnes morales de droit public » pour être sûr de viser tous les organismes possibles.

Un commissaire demande si un organisme d'intérêt public visé au § 1^{er} peut, après une procédure judiciaire, faire exécuter un titre définitif à l'encontre d'un autre organisme d'intérêt public.

Plusieurs membres affirment que cela va à l'encontre de la philosophie de la proposition en discussion, mais le débat n'aboutit pas à une conclusion de la commission.

2. Organismes et biens du domaine public

Un commissaire rappelle le cas de l'entreprise commerciale privée qui a pris la forme d'une S.A. avec une participation minoritaire d'actions publiques. Cette entreprise a-t-elle les caractéristiques d'un organisme d'intérêt public si les pouvoirs publics deviennent actionnaire majoritaire ou actionnaire unique?

Un autre membre envisage une hypothèse en sens inverse, à savoir celle de l'institution qui procède à une privatisation ou celle d'une entreprise publique dont la majorité des actions est cédée à des personnes de droit privé.

Un membre demande si, dans ces deux hypothèses, les actions des institutions publiques pourront être saisies.

Un membre répond aux différentes questions que l'immunité de l'institution publique est maintenue lorsqu'il est établi que pour les besoins du service public, l'institution intéressée ou les actions concernées bénéficient de l'immunité d'exécution. Si les pouvoirs publics peuvent démontrer qu'une participation sous forme d'actions à une institution est requise pour les nécessités du service, ces actions ne sont en tout cas pas saisissables.

Le représentant du Ministre confirme que, par exemple, une saisie des actions publiques de la S.A. Sidmar n'est possible que dans la mesure où ces actions feraient partie du domaine purement privé. Si

— de intercommunales onder de juridische vorm van coöperatieve vennootschap;

— in het algemeen de officiële instellingen, zelfs degenen die een belangrijke rol spelen in het economisch leven.

De indiener licht toe dat met zijn voorstel geen wijziging wordt aangebracht aan de bestaande toestand waarbij publiekrechtelijke rechtspersonen thans genieten van het voorrecht van immuniteit van uitvoering.

Alle gegeven voorbeelden zoals de N.M.B.S. en het Paleis van Schone Kunsten vallen als instelling van openbaar nut onder de bepaling van § 1.

Bovendien werden in deze § 1 de woorden: « alle publiekrechtelijke rechtspersonen » opgenomen om zeker te zijn dat alle mogelijke instellingen worden gevisieerd.

Een lid stelt de vraag of een instelling van openbaar nut bedoeld in § 1, na een gerechtelijke procedure, een definitieve titel kan laten uitvoeren tegen een andere instelling van openbaar nut.

Meerdere leden stellen dat zulks niet in overeenstemming is met de opzet van dit voorstel, maar het debat leidt niet tot een conclusie van de commissie.

2. Instellingen versus goederen van openbaar domein

Een lid herinnert aan de private handelsonderneming onder N.V.-vorm met een minderheidsparticipatie van overheidsaandelen. Krijgt deze onderneming het karakter van instelling van openbaar nut als de overheid meerderheidsaandeelhouder of enig aandeelhouder wordt?

Een ander lid citeert een hypothese in omgekeerde zin namelijk deze van de overheidsinstelling die tot privatisering overgaat of een overheidsonderneming waarvan de meerderheid van de aandelen wordt overgedragen aan privaatrechtelijke personen.

Een lid vraagt of in beide hypothesen de overheidsaandelen zelf beslagbaar zullen zijn.

Op de verschillende vragen antwoordt een lid dat de immuniteit van de overheid wordt gehandhaafd wanneer wordt aangetoond dat, omwille van de openbare dienstverlening, de betrokken instelling of de betrokken aandelen genieten van de immuniteit van uitvoering. Als de overheid kan aantonen dat een deelneming via aandelen aan een instelling vereist is voor de noodzakelijke dienstverlening, dan zijn deze aandelen in elk geval niet vatbaar voor beslag.

De vertegenwoordiger van de Minister bevestigt dat bijvoorbeeld beslag op de overheidsaandelen van N.V. Sidmar enkel mogelijk is voor zover deze aandelen tot het zuiver privaat domein zouden behoren. Als

elles sont utilisées et qu'elles sont donc essentielles aux pouvoirs publics pour mener une politique, elles appartiennent au domaine public et ne sont pas saisissables.

Un membre fait remarquer qu'il faut distinguer deux choses, à savoir :

- a) examiner si l'on a affaire à un organisme d'intérêt public qui peut prétendre au privilège de l'immunité d'exécution;
- b) examiner s'il s'agit de biens du domaine public ou du domaine privé.

Un membre déclare qu'outre le critère de la continuité du service public, il y a lieu de prévoir un critère supplémentaire afin d'exclure autant que possible les cas douteux.

L'auteur de la proposition conclut que le but reste de réserver le privilège de l'immunité d'exécution à l'autorité publique en tant que détentrice de l'imperium. Ce privilège concerne donc les établissements d'utilité publique et les personnes morales de droit public dans lesquelles l'autorité publique détient une participation sans exercer l'imperium.

3. Quels sont les biens pouvant faire l'objet d'une saisie ?

a) Distinction domaine public - domaine privé

L'auteur de la proposition renvoie aux développements où est expliquée la difficulté de définir la notion de domaine public, notamment en raison du manque d'unanimité au sujet de son interprétation.

Les uns se réfèrent au critère de l'intérêt général (Cambier), les autres considèrent qu'un bien appartient au domaine public lorsqu'il est destiné à être utilisé par la population ou par un service public (Flamme).

Un membre fait observer que la distinction entre le domaine public et le domaine privé restait claire tant que les pouvoirs publics n'accomplissaient que des actes d'administration au sens strict de « gouverner ». Au fur et à mesure que les pouvoirs publics se sont mis à participer, de toutes sortes de manières, à la vie économique et sociale, cette distinction public-privé s'est également estompée en ce qui concerne les biens.

L'intervenant cite l'exemple de Distrigaz :

- le terminal de Zeebrugge dont Distrigaz est le propriétaire fait partie du domaine public;
- le Méthania dont Distrigaz est propriétaire fait partie du domaine privé.

ze gebruikt worden en aldus essentieel zijn om een overheidsbeleid te voeren, behoren ze tot het openbaar domein en zijn ze niet vatbaar voor beslag.

Een lid merkt op dat men twee zaken moet onderscheiden, namelijk :

- a) te onderzoeken of men te doen heeft met een instelling van openbaar nut die in aanmerking komt voor het voorrecht van immuniteit van uitvoering;
- b) te onderzoeken of het goederen zijn van het openbare of private domein.

Een lid merkt op dat er naast het criterium van de continuïteit van de openbare dienst, een bijkomend criterium dient te worden voorgesteld ten einde twijfelgevallen zoveel mogelijk uit te sluiten.

De indiener van het voorstel besluit dat het de bedoeling blijft het voorrecht van de immuniteit van uitvoering voor te behouden aan de overheid als houdster van het « imperium ». Zulks betreft dus de instellingen van openbaar nut en de publiekrechtelijke rechtspersonen waarin de overheid participeert zonder uitoefening van het « imperium ».

3. Welke goederen zijn vatbaar voor beslag ?

a) Onderscheid openbaar - privaat domein

De indiener van het voorstel verwijst naar de toelichting waarin de moeilijkheid om het begrip openbaar domein te omschrijven wordt toegelicht onder andere door het gebrek aan eensgezindheid over de interpretatie ervan.

De ene auteur neemt als criterium het algemeen belang (Cambier), de andere meent dat een goed tot het publiek domein behoort indien het bestemd is om te worden gebruikt door de bevolking of door een openbare dienst (Flamme).

Een lid merkt op dat het onderscheid tussen openbaar en privaat domein duidelijk was zolang de overheid alleen maar bestuursdaden stelde in de strikte zin van *gouverner*. Naarmate de overheid in allerlei vormen ook deelneemt aan het economisch en sociaal leven vervaagt het onderscheid publiek-privaat ook op het gebied van de goederen.

Het lid verwijst naar het voorbeeld van Distrigaz :

- de Terminal in Zeebrugge, gesteld dat Distrigaz hiervan eigenaar is, behoort tot het openbaar domein;
- de Methania, in eigendom van Distrigaz, behoort wellicht tot het privaat domein.

Un autre membre fait référence à la loi de financement qui a réglé le transfert des biens insaisissables. La proposition à l'examen pourrait éventuellement rendre ces biens saisissables à l'avenir à la suite d'une décision du législateur national.

Ce même membre met également l'accent sur les problèmes institutionnels que peut poser l'application de la proposition en discussion, notamment en ce qui concerne la tutelle que les Régions exercent sur la gestion des communes.

La Commission confirme à l'unanimité le point de vue relatif à l'insaisissabilité des biens appartenant au domaine public, mais elle constate également qu'il est particulièrement difficile de préciser une définition ou des critères de distinction entre le domaine public et le domaine privé.

L'auteur de la proposition signale que la notion de domaine public peut être abordée soit du point de vue du propriétaire, soit sous l'angle de la destination qui lui est donnée. Il ajoute que la Cour de cassation a décidé que même certains biens de particuliers peuvent faire partie du domaine public, en raison de leur fonction dans un service public.

Cette thèse amène un membre à remarquer qu'en se basant sur une telle jurisprudence, un particulier pourrait soustraire ses biens immeubles à une saisie comminatoire de la part de ses créanciers. Cette personne doit simplement obtenir des pouvoirs publics que ses biens immeubles mis gratuitement à disposition reçoivent une affectation de service public.

Un commissaire donne un autre exemple. Une commune achète une ancienne ferme. Comme celle-ci n'a pas de destination déterminée, on pourrait dire qu'elle appartient au domaine privé de la commune. Le collège échevinal décide, uniquement pour prévenir une saisie comminatoire, ou éventuellement après une saisie, que la ferme en question sera aménagée en entrepôt. Par cette décision, le bien immeuble passe du domaine privé au domaine public et ne peut plus faire l'objet d'aucune saisie.

Le même intervenant demande s'il est possible qu'un huissier de justice saisisse les tableaux se trouvant à l'hôtel de ville d'Anvers.

Plusieurs membres mettent une nouvelle fois l'accent sur la difficulté d'établir une distinction entre le domaine public et le domaine privé.

Ils craignent de laisser le juge décider seul quels biens du domaine privé sont saisissables ou non. En outre, affirme un membre, cela donnera lieu à de nombreuses contestations.

Een ander lid verwijst naar de financieringswet die de overdracht regelde van onbeslagbare goederen. Ingevolge dit voorstel zouden deze goederen in de toekomst, ingevolge een beslissing van de nationale wetgever, eventueel voor beslag in aanmerking komen.

Dit lid wijst ook op de institutionele problemen die kunnen rijzen bij toepassing van dit voorstel met name inzake de voogdij van de Gewesten op het beheer der gemeenten.

De Commissie bevestigt eensgezind het standpunt over het niet-vatbaar zijn voor beslag der goederen behorend tot het openbaar domein maar stelt eveneens vast dat het vastleggen van een definitie of criteria van onderscheid tussen openbaar en privaat domein bijzonder moeilijk is.

De indiener van het voorstel wijst erop dat het begrip openbaar domein benaderd kan worden hetzij vanuit het standpunt van de eigenaar, hetzij vanuit de bestemming die eraan gegeven wordt. Hij voegt eraan toe dat het Hof van cassatie beslist heeft dat zelfs bepaalde goederen van particulieren deel kunnen uitmaken van het openbaar domein op grond van hun functie in een openbare dienst.

Deze stelling lokt de opmerking uit van een lid dat op grond van zulke rechtspraak een particuliere persoon zijn onroerende goederen zou kunnen onttrekken aan een dreigend beslag door zijn schuldeisers. Die persoon hoeft alleen van de overheid te bekomen dat zijn gratis ter beschikking gestelde onroerende goederen een affectatie van openbare dienst verkrijgen.

Een lid geeft een ander voorbeeld. Een gemeente koopt een oude boerderij. Vermits ze geen bepaalde instemming heeft, zou men kunnen zeggen dat deze boerderij behoort tot het privaat domein van de gemeente. Enkel en alleen om een dreigend beslag te voorkomen, of mogelijks na een beslag, beslist het schepencollege dat de betrokken hoeve als opslagplaats wordt ingericht. Door deze beslissing gaat het onroerend goed over van het privaat naar het openbaar domein en kan er geen beslag meer op worden gelegd.

Hetzelfde lid stelt de vraag of het beslag van een gerechtsdeurwaarder op de schilderijen in het Antwerpse stadhuis mogelijk wordt.

Verschillende leden wijzen andermaal op het moeilijk onderscheid tussen openbaar en privaat domein.

Zij deinzen ervoor terug om alleen aan de rechter over te laten te beslissen welke goederen van het privaat domein al dan niet beslagbaar zijn. Bovendien, zo stelt een lid, zal zulks aanleiding geven tot talrijke betwistingen.

L'auteur de la proposition ne partage pas les doutes émis à propos de l'opportunité de laisser le juge décider de la saisissabilité des biens qui appartiennent au domaine privé des pouvoirs publics.

Il rappelle que le juge est parfaitement à même de statuer dans ce domaine, puisqu'il s'est également prononcé sur la responsabilité des pouvoirs publics dans leur fonction de service public, même en référé.

Dans l'exemple de la Banque nationale, la Commission considère que celle-ci bénéficie du privilège de l'immunité d'exécution.

Un membre ajoute que les actions de la Banque nationale détenues par des personnes privées n'en restent pas moins saisissables au détriment de ces dernières.

b) Critères

Lors d'une réunion ultérieure de la Commission, le 10 octobre 1990, le Gouvernement présente un amendement au § 2 de la proposition visant notamment à remplacer le critère des « intérêts en présence ».

C'est sans doute involontairement que les mots « du domaine privé » ont été omis dans cet amendement gouvernemental.

Article unique

Remplacer l'article 1412bis, § 2, du Code judiciaire proposé par le texte suivant :

« § 2. Toutefois, les biens appartenant aux personnes visées au § 1^{er} peuvent être saisis si le juge estime que la mesure sollicitée est compatible avec les impératifs de la continuité du service public. Le juge veille, le cas échéant, à laisser à l'administration un délai raisonnable pour s'exécuter. »

Justification

1. Tous les biens de l'Etat ne peuvent être saisis, mais seulement ceux d'entre eux qui peuvent être aliénés sans que le service public en soit perturbé. Par conséquent, l'immunité de l'Etat en matière d'exécution est réduite à une immunité relative fondée sur le critère de fonctionnalité du service public. C'est ce critère que le juge applique quand il est sollicité à autoriser la saisie. Il en résulte que les biens du domaine public ne peuvent être soumis à une saisie.

La saisie de tels biens aboutirait à paralyser le service public et engendrerait un préjudice dans le chef de l'ensemble des citoyens qui seraient ainsi privés des

De indiener van het voorstel deelt de twijfel niet omtrent de wenselijkheid de rechter te laten beslissen over de beslagbaarheid van de goederen die tot het privaat domein van de overheid behoren.

De indiener herhaalt dat de rechter zeer goed in staat is om te statueren in deze materie vermits hij er ook in slaagde uitspraak te doen over de aansprakelijkheid van de overheid in haar functie als openbare dienst, zelfs in kort geding.

Inhakend op het voorbeeld van de Nationale Bank, neemt de Commissie aan dat zij het voorrecht van immuniteit van uitvoering geniet.

Een lid voegt eraan toe dat desalniettemin de aandelen van de Nationale Bank in bezit van privépersonen beslagbaar blijven ten laste van deze privépersonen.

b) Criteria

In een volgende commissiezitting d.d. 10 oktober 1990, dient de Regering een amendement in op § 2 van het voorstel, onder meer ter vervanging van het criterium « rekening houden met de belangen die op het spel staan ».

Wellicht ongewild zijn in dit regeringsamendement de woorden « van het privaat domein » weggelaten.

Enig artikel

Artikel 1412bis, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek, voorgesteld in het enig artikel vervangen door de volgende tekst :

« § 2. Op de goederen die toebehoren aan de rechtspersonen bedoeld in § 1, kan echter beslag worden gelegd, als de rechter oordeelt dat de gevraagde maatregel verenigbaar is met de eisen inzake bestendigheid van de openbare dienst. In voorkomend geval ziet de rechter erop toe dat aan de administratie een redelijke termijn wordt toegestaan om de maatregel uit te voeren. »

Verantwoording

1. Niet op alle goederen van de overheid kan beslag worden gelegd maar alleen op die goederen die kunnen worden vervreemd zonder dat de openbare dienst wordt gestoord. De uitvoeringsimmuniteit van de overheid wordt dus beperkt tot een betrekkelijke immuniteit gesteund op het functionaliteitscriterium van de openbare dienstverlening. Het is dat criterium dat de rechter toepast, wanneer hij om toelating van het beslag wordt verzocht. Dit brengt met zich mede dat de goederen van het openbaar domein niet voor beslag vatbaar zijn.

Een beslag op dergelijke goederen zou de openbare dienst verlammen en schade toebrengen aan andere burgers omdat hun de diensten zouden worden

services auxquels ils ont droit en vertu de la Constitution, de la loi et des arrêtés d'exécution. Ces citoyens pourraient invoquer la responsabilité des pouvoirs publics devant les cours et tribunaux dans le cadre d'une action en réparation.

2. La tâche du juge doit demeurer limitée afin d'éviter qu'il exerce un contrôle inadmissible sur le service public à assurer. Une fois qu'il est établi que certains biens sont employés pour le service public concerné, le juge ne peut autoriser la saisie. Permettre la pesée des intérêts en présence serait aller trop loin. En vertu de la séparation des pouvoirs, le juge n'est pas compétent pour opposer le besoin d'un particulier à celui du public qui fait usage du service public et, s'il estime que le second besoin n'est pas prépondérant, pour laisser s'effectuer l'exécution forcée.

Le représentant du Ministre souligne que, si le juge est amené à faire une distinction entre domaine public et privé, il ne peut invoquer que le critère de la continuité du service public.

Selon le représentant du Ministre, le critère supplémentaire, à savoir « les intérêts en présence », est en contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs.

L'auteur de la proposition, suivi en cela par la Commission, fait valoir que le critère de la continuité du service public demande à être nuancé et donc à être défini avec plus de précision. La saisie de biens privés appartenant à une institution publique doit également être exclue lorsque ces biens sont indispensables à l'accomplissement de la mission du service public concerné.

La question ayant été posée de savoir si ce critère est également applicable aux biens du patrimoine culturel des instances publiques, plusieurs membres répondent par l'affirmative.

Le juge devra vérifier si les biens appartiennent effectivement au domaine privé et, ensuite, appliquer les critères précités, non pas d'une manière marginale en confrontant les intérêts en présence, mais en s'en tenant exclusivement à ce critère.

c) Conclusion

La Commission répond favorablement à la demande de son président, d'une part, de ne pas limiter aux biens du domaine public la disposition de principe du § 1^{er} relatif à l'insaisissabilité des biens publics et, d'autre part, d'inscrire malgré tout au § 2 la notion de « domaine privé ».

La Commission se range également au point de vue de l'auteur selon lequel il y a lieu, pour résoudre les difficultés qui surgissent lorsque l'on veut déterminer

ontzegt waarop zij recht hebben overeenkomstig de Grondwet, de wetten en de uitvoeringsbesluiten. Deze burgers zouden voor de hoven en rechtbanken schadeloosstelling kunnen vorderen steunend op de aansprakelijkheid van de overheid.

2. De taak van de rechter moet beperkt blijven ten einde te vermijden dat hij een onaanvaardbaar toezicht uitoefent met betrekking tot de te verlenen openbare dienst. Eens vaststaat dat bepaalde goederen worden aangewend voor de openbare dienst, mag de rechter het beslag niet toestaan. Het zou te ver gaan hier de marginale toetsing toe te laten. Op grond van de scheiding der machten is de rechter niet bevoegd om de behoefte van een particulier af te wegen tegen de behoefte van het publiek dat van de openbare dienst gebruik maakt en indien hij meent dat de tweede behoefte niet doorweegt, de gedwongen tenuitvoerlegging doorgang te laten vinden.

De vertegenwoordiger van de Minister stipt aan dat, zo de rechter voluit geconfronteerd wordt met een te maken onderscheid tussen openbaar en privaat domein, hij alleen een beroep kan doen op het criterium van de continuïteit van de openbare dienst.

Volgens de vertegenwoordiger van de Minister is het bijkomend criterium « de belangen die op het spel staan » in strijd met de scheiding der machten.

De indiener van het voorstel, daarin gevolgd door de Commissie, houdt voor dat het criterium continuïteit van openbare dienst dient genuanceerd te worden en dus scherper moet worden omschreven. De inbeslagname van private goederen van een overheidsinstelling moet eveneens uitgesloten worden wanneer deze goederen « onmisbaar zijn voor de uitoefening van de opdracht van de betrokken overheidsinstelling ».

Op vraag van een lid of deze criteria ook toepasselijk zijn op goederen uit het cultureel patrimonium van de publiekrechtelijke instanties, antwoorden meerdere leden bevestigend.

De rechter zal dienen na te gaan of de goederen wel behoren tot het privaat domein en dan de voornoemde criteria toetsen, niet als marginale toetsing met belangenafweging maar enkel een toetsing aan de criteria.

c) Besluit

De Commissie beantwoordt bevestigend de vragen van haar voorzitter om enerzijds in § 1 de principiebepaling in verband met het niet-vatbaar zijn voor beslag der overheidsgoederen niet te beperken tot de goederen van het openbaar domein en anderzijds in § 2 de vermelding van « privaat domein » wel op te nemen.

De Commissie volgt ook het standpunt van de indiener, dat, ter oplossing van de moeilijkheden inzake vaststelling welke private overheidsgoederen

les biens publics privés saisissables, outre de se fonder sur les critères proposés par lui et par la Commission, de prévoir des garanties de procédure.

Ces procédures doivent avoir trait :

- à la possibilité d'opposition par le débiteur public saisi;
- à l'effet suspensif d'une telle opposition;
- à la dérogation au principe de l'exécution par provision.

L'auteur propose dans ce sens une modification de textes par la voie d'un amendement rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Les biens appartenant à l'Etat, aux Régions, aux Communautés, aux provinces, aux communes, aux associations et fédérations de communes, aux organismes d'intérêt public et généralement à toutes personnes morales de droit public sont insaisissables.

§ 2. Toutefois, les biens du domaine privé appartenant aux personnes visées au § 1^{er} peuvent être saisis, sauf si ces biens sont indispensables à l'exercice par lesdites personnes de leur mission ou à la continuité du service public.

§ 3. Les personnes visées au § 1^{er} peuvent, sous peine de déchéance, faire opposition à toute saisie, par exploit signifié au saisissant, dans les huit jours à partir du commandement ou à partir du premier acte de saisie signifié au débiteur.

L'opposition a un effet suspensif. Le juge des saisies statue sur la mainlevée de l'opposition dans un délai de quinzaine.

Sa décision n'est pas susceptible d'opposition ni d'exécution provisoire.

Les personnes visées au § 1^{er} peuvent interjeter appel contre l'ordonnance du juge des saisies dans un délai de trois jours à dater de la notification par le greffe de ladite ordonnance. Le juge d'appel statue au plus tard dans les deux mois. »

Ultérieurement, l'auteur de l'amendement en dépose un second, portant sur la procédure dont question au § 3 :

« Le paragraphe 3 de l'amendement est remplacé par le texte suivant :

« La personne visée au § 1^{er} peut s'opposer à la saisie par exploit signifié au saisissant avec citation à comparaître devant le juge des saisies. La demande,

vatbaar zijn voor beslag, er naast de door hem voorgestelde en door de Commissie aanvaarde criteria, ook in procedurele waarborgen dienen te worden voorzien.

Deze procedures moeten betrekking hebben op :

- de verzetsmogelijkheid vanwege de beslagene overheid-schuldenaar;
- de opschortende werking van zulk verzet;
- de uitzondering op het principe van uitvoerbaarheid bij voorraad.

De indiener stelt in die zin gewijzigde teksten voor in een amendement dat luidt als volgt :

« § 1. De goederen die toebehoren aan de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de provincies, de gemeenten, de verenigingen en federaties van gemeenten, de instellingen van openbaar nut en in het algemeen alle publiekrechtelijke rechtspersonen zijn niet vatbaar voor beslag.

§ 2. De goederen van het privaat domein toebehorend aan de personen bedoeld in § 1 kunnen niettemin in beslag worden genomen behalve wanneer deze goederen onmisbaar zijn voor de uitoefening van de opdracht van deze personen of voor de continuïteit van de openbare dienst.

§ 3. De rechtspersonen bedoeld in § 1 kunnen, op straffe van verval, verzet doen tegen elk beslag. Dit verzet wordt aan de beslaglegger betekend binnen acht dagen te rekenen van het bevel of van de eerste akte van beslag betekend aan de schuldenaar.

Het verzet heeft schorsende werking. De beslagrechter doet binnen vijftien dagen uitspraak over de opheffing van het verzet.

Zijn beschikking is niet vatbaar voor verzet noch voor tenuitvoerlegging bij voorraad.

De rechtspersonen bedoeld in § 1 kunnen hoger beroep instellen tegen de beschikking van de beslagrechters binnen een termijn van drie dagen te rekenen van de kennisgeving door de griffier van de betrokken beschikking. De rechter in hoger beroep doet uitspraak ten laatste binnen twee maanden. »

In een latere fase dient de indiener ten aanzien van de procedure van § 3 een tweede amendement in :

« Paragraaf 3 van het amendement te vervangen als volgt :

« De rechtspersonen bedoeld in § 1 kunnen tegen het beslag verzet doen bij een exploit te betekenen aan de beslaglegger, samen met een dagvaarding om

suspensive de la poursuite, doit être formée, à peine de déchéance, dans les quinze jours du premier acte de saisie signifié au débiteur.

Le jugement ne peut être assorti de l'exécution provisoire. Il n'est pas susceptible d'opposition.

Le délai pour interjeter appel est de quinze jours à partir de la signification du jugement. La partie saisie ne peut, à peine de nullité, proposer des moyens autres que ceux qui ont été présentés en première instance. Le juge d'appel statue au plus tard dans les deux mois de l'introduction du recours. L'arrêt rendu par défaut n'est pas susceptible d'opposition.»

Justification

Le sous-amendement vise à préciser les garanties de procédure en cas de saisie des biens appartenant aux personnes morales visées au § 1^{er}. L'objectif est double :

a) organiser un recours suspensif en faveur de la personne morale de droit public, à charge de laquelle une saisie est pratiquée, et ce afin d'éviter des abus;

b) réduire la durée de la procédure.

Finalement, le président établit un texte définitif basé sur les résultats de la discussion (*cf. infra*).

4. Procédure

a) Opposition — juge compétent

La Commission se prononce en faveur de la possibilité d'opposition par la personne de droit public saisie.

Un membre demande quel est le juge visé dans la proposition initiale. S'agit-il du juge qui a prononcé la condamnation ou du juge des saisies ?

Le représentant du Ministre confirme, sur la base d'un avis du professeur de Leval, que l'institution qui invoque l'immunité d'exécution doit s'adresser au juge des saisies.

Le professeur de Leval écrit à ce propos ce qui suit :

« Cette institution se trouve dans une situation comparable à celle du saisi qui invoque l'insaisissabilité totale ou partielle des biens saisis. Le droit de critique s'exerce sous forme d'opposition à la saisie. S'il est fondé, il débouche sur une décision de mainlevée. »

te verschiijnen voor de beslagrechter. De eis schorst de tenuitvoerlegging en moet, op straffe van verval, worden ingesteld binnen vijftien dagen te rekenen van de eerste akte van beslag betekend aan de schuldenaar.

Het vonnis kan niet bij voorraad ten uitvoer worden gelegd. Het is niet vatbaar voor verzet.

De termijn om hoger beroep in te stellen is vijftien dagen te rekenen van de betekening van het vonnis. Op straffe van nietigheid kan de beslagene geen andere middelen aanvoeren dan die welke hij in eerste aanleg heeft voorgedragen. De rechter in hoger beroep doet uitspraak ten laatste binnen twee maanden nadat hoger beroep is ingesteld. Tegen een bij verstek gewezen arrest kan geen verzet worden gedaan.»

Verantwoording

Het subamendement wil voorzien in duidelijke procedurele waarborgen wanneer goederen in beslag worden genomen die toebehoren aan de rechtspersonen bedoeld in § 1. Het streeft daarbij een tweevoudig doel na :

a) aan het verzet schorsende werking verlenen ten gunste van de publiekrechtelijke rechtspersoon op wiens goederen beslag wordt gelegd, teneinde misbruiken te voorkomen;

b) de duur van de procedure verkorten.

Uiteindelijk wordt door de voorzitter op grond van de discussie een eindtekst opgesteld (*cf. infra*).

4. Rechtspleging

a) Verzet — bevoegde rechter

De Commissie spreekt zich uit voor de mogelijkheid van verzet door de beslagen publiekrechtelijke persoon.

Een lid stelt de vraag welke rechter in het oorspronkelijk voorstel geïnviseerd is. Gaat het om de rechter die de veroordeling heeft uitgesproken of is het de beslagrechter ?

De vertegenwoordiger van de Minister bevestigt, op grond van een advies van Prof. de Leval, dat de instelling die de immuniteit van de tenuitvoerlegging inroept zich moet wenden tot de beslagrechter.

Professor de Leval schrijft :

« Cette institution se trouve dans une situation comparable à celle du saisi qui invoque l'insaisissabilité totale ou partielle des biens saisis. Le droit de critique s'exerce sous forme d'opposition à la saisie. S'il est fondé, il débouche sur une décision de mainlevée. »

Un membre fait observer que le juge des saisies est effectivement le seul juge vraiment compétent, puisque le problème en question est un problème d'exécution.

b) Délais

— Le terme « délai raisonnable » de la proposition initiale, n'est pas retenu. Un membre déclare qu'il est préférable de remplacer cette notion par une disposition relative à l'exécution par provision (voir ci-après). Le représentant du Ministre plaide pour l'adoption de délais courts, par dérogation au droit commun, afin de préserver l'efficacité de la saisie.

— Le délai dans lequel l'opposition doit être formée et qu'un premier amendement fixait à huit jours, est fixé à quinze jours à la suite du second amendement, déposé par l'auteur de la proposition. Un membre fait en effet remarquer qu'une institution publique a besoin d'un peu plus de temps pour réagir, même si en l'espèce il s'impose de réagir rapidement.

— Délai dans lequel le juge des saisies doit statuer.

Alors que dans le premier amendement de l'auteur de la proposition, il est dit que le juge des saisies doit statuer dans les quinze jours, plusieurs membres considèrent qu'il n'est pas indiqué de fixer un délai aussi court, car il peut s'agir de matières complexes au sujet desquelles les parties doivent avoir l'occasion d'échanger des conclusions. Le juge devra disposer du temps nécessaire lorsqu'il ordonnera éventuellement une expertise.

— Délai d'appel.

Par dérogation au droit commun, la Commission accepte le second amendement de l'auteur proposant un délai d'appel de quinze jours.

— Délai dans lequel il doit être statué en appel.

Alors qu'il n'a pas été imposé de délai au juge des saisies pour se prononcer en première instance, l'auteur de la proposition propose dans ses deux amendements de fixer à deux mois le délai dans lequel le juge d'appel est tenu de rendre son arrêt.

Un membre fait remarquer que le Code judiciaire prévoit déjà un délai d'au moins deux mois rien que pour l'échange de conclusions. L'intervenant préfère que l'on prévoie une possibilité de sanction lorsque le délai fixé dans le Code judiciaire pour se prononcer n'est pas respecté.

Un autre membre regrette que l'on prescrive un délai pour statuer en degré d'appel alors que tel n'est pas le cas de la procédure en première instance pour le juge des saisies.

Een lid merkt op dat de beslagrechter inderdaad de enige aangewezen rechter is, vermits het gaat om een probleem van tenuitvoerlegging.

b) Termijnen

— De term « redelijke termijn » van het oorspronkelijk voorstel wordt niet aangehouden. Een lid stelt dat dit begrip beter kan worden vervangen door een bepaling over de uitvoerbaarheid bij voorraad (*cf. infra*). De vertegenwoordiger van de Minister bepleit het vastleggen van korte termijnen in afwijking van het gemeen recht om de doeltreffendheid van het beslag te behouden.

— De termijn binnen dewelke het verzet dient te worden ingesteld, in een eerste amendement vastgesteld op acht dagen, wordt ingevolge het tweede amendement van de indiener van het voorstel vastgesteld op vijftien dagen. Een lid merkt immers op dat een overheidsinstelling « iets meer » tijd nodig heeft om te reageren, niettegenstaande *in casu* een snel optreden aangewezen is.

— Termijn binnen welke de beslagrechter moet uitspreken.

Waar in het eerste amendement van de indiener is gesteld dat de beslagrechter binnen de vijftien dagen moet uitspreken, stellen meerdere leden dat het bepalen van dergelijke korte termijn niet aangewezen is, vermits het kan gaan om ingewikkelde materies waarbij partijen in de gelegenheid moeten zijn conclusies uit te wisselen. De rechter zal over de nodige tijd moeten beschikken wanneer hij eventueel een deskundig onderzoek beveelt.

— Beroepstermijn.

In afwijking van het gemeen recht, aanvaardt de Commissie het tweede amendement van de indiener waarin een beroepstermijn van vijftien dagen wordt voorgesteld.

— Termijn binnen dewelke in beroep uitspraak dient te worden gedaan.

Waar er geen termijn is aanvaard binnen dewelke de beslagrechter in eerste aanleg moet uitspreken, stelt de indiener van het voorstel in zijn beide amendementen een termijn van twee maanden voor binnen dewelke de beroepsrechter het arrest moet uitspreken.

Een lid merkt op dat krachtens het Gerechtelijk Wetboek, het uitwisselen van conclusies alleen al in een termijn van minstens twee maanden voorziet. Het lid geeft de voorkeur aan het invoeren van een mogelijkheid tot het treffen van een sanctie wanneer de in het Gerechtelijk Wetboek bepaalde termijn van uitspraak niet wordt nageleefd.

Een ander lid betreurt dat in beroep wel een termijn van uitspraak is voorgeschreven terwijl zulks niet het geval is in de procedure in eerste aanleg voor de beslagrechter.

L'intervenant déclare qu'il n'y a pas lieu de craindre des manœuvres dilatoires en degré d'appel. Si la première saisie ne donne pas de résultat positif, le créancier fera saisir d'autres biens, de sorte que le débat en première instance sera décisif.

L'intervenant propose de prévoir que le juge des saisies devra juger « sans désespérer ».

La Commission maintient son point de vue de ne fixer au juge des saisies aucun délai pour se prononcer.

Sur la suggestion de l'auteur de la proposition, la Commission décide d'utiliser à l'égard du délai pour prononcer en degré d'appel, la formule des articles 1622 et 1647 du Code judiciaire: « Le juge statue toutes affaires cessantes. »

c) Garanties

— Dans le prolongement de la motivation développée lors de la discussion générale, la Commission confirme que l'opposition elle-même a un caractère suspensif. Elle adhère à cet égard à l'amendement de l'auteur de la proposition.

— Le représentant du Ministre fait observer que, consultés, les professeurs de Leval et Van Compernelle prônent un effet suspensif de l'opposition à une saisie, à fortiori si cette possibilité de saisie est utilisée comme dérogation au principe de l'immunité d'exécution à l'encontre des pouvoirs publics.

— La Commission maintient également la disposition exceptionnelle proposée par l'amendement de l'auteur de la proposition, disposition prévoyant que la décision du juge des saisies ne peut être assortie de l'exécution provisoire.

Un commissaire confirme que l'inscription dans le texte des deux garanties susvisées permettra d'éviter des saisies injustifiées.

d) Interdiction éventuelle d'invoquer de nouveaux moyens en appel

L'auteur prévoit dans son deuxième amendement qu'aucun nouveau moyen ne peut être développé en degré d'appel.

Un commissaire demande pourquoi ce point du droit commun doit faire l'objet d'une dérogation.

Un partisan de cette solution répond que le juge d'appel pourrait invoquer d'office de nouveaux moyens.

Cet argument n'est pas trouvé convaincant par la Commission. Sur ce point, elle n'adopte pas de disposition s'écartant du Code judiciaire.

Het lid stelt dat men geen vertragingstactiek in beroep moet vrezen. Indien het eerste beslag geen positief resultaat geeft, zal de schuldeiser beslag leggen op andere goederen, zodat het debat in eerste aanleg beslissend zal zijn.

Dit lid stelt voor te bepalen dat de beslagrechter « bij voorrang » zal moeten oordelen.

De Commissie blijft op het standpunt ten aanzien van de beslagrechter geen termijn voor uitspraak vast te leggen.

Op suggestie van de indiener van het voorstel besluit de Commissie ten aanzien van de termijn voor uitspraak in beroep de formule te gebruiken van artikel 1622 en artikel 1647 van het Gerechtelijk Wetboek: « *Le juge statue toutes affaires cessantes.* » « De rechter doet uitspraak met voorrang boven alle andere zaken. »

c) Waarborgen

— Inhakend op de motivering uit de algemene bespreking, bevestigt de Commissie dat het verzet zelf een schorsend karakter heeft. Het amendement van de indiener van het voorstel wordt hieromtrent bijgetreden.

— De vertegenwoordiger van de Minister merkt op dat de geconsulteerde Professoren de Leval en Van Compernelle een opschortende werking van het verzet tegen een beslag ondersteunen zeker indien deze beslagmogelijkheid wordt aangewend als afwijking van het principe van de immuniteit van uitvoering tegen de overheid.

— Ook de uitzonderingsbepaling dat de beslissing van de beslagrechter niet uitvoerbaar bij voorraad kan worden verklaard (de zogenaamde voorlopige uitvoering) wordt door de Commissie uit het amendement van de indiener van het voorstel behouden.

Een lid bevestigt dat mits in de tekst beide genoemde waarborgen worden opgenomen, onverantwoorde beslagen zullen vermeden worden.

d) Eventueel verbod om in beroep nieuwe middelen in te roepen

In zijn tweede amendement bepaalt de indiener dat er in graad van beroep geen nieuwe middelen mogen ontwikkeld worden.

Een lid stelt de vraag waarom op dit punt van het gemeen recht moet afgeweken worden.

Een voorstander van deze regeling antwoordt dat de beroepsrechter van rechtswege nieuwe middelen zou kunnen inroepen.

Dit argument wordt door de Commissie niet als overtuigend beschouwd. Op dit punt wordt geen bepaling aanvaard die afwijkt van het Gerechtelijk Wetboek.

e) Cantonnement

Plusieurs membres font remarquer que l'autorité saisie peut demander le cantonnement à propos de l'exécution d'une décision judiciaire.

Un membre propose de modifier l'article 1406 du Code judiciaire.

Le représentant du Ministre répond qu'à son avis, le système du cantonnement peut être maintenu.

Plusieurs commissaires se rallient à ce point de vue. Le cantonnement peut être appliqué par l'autorité saisie.

f) Nature des saisies possibles

Un membre demande à plusieurs reprises si cette proposition permettra également de recourir à la saisie conservatoire ou à la saisie-arrêt et aux diverses saisies spécifiques à l'encontre des personnes de droit public.

Un membre estime qu'une saisie conservatoire à l'encontre d'une personne publique ne peut se justifier que par le souci de maintenir un bien déterminé dans le patrimoine de cette personne publique. Cependant, on ne peut admettre que l'Etat aliène certains biens du domaine privé dans le seul et unique but d'échapper à l'exécution d'engagements.

L'intervenant peut admettre que des mesures de protection soient prévues pour éviter des abus.

Un autre membre s'étonne de l'attitude protectrice adoptée par certains à l'égard de l'Etat, alors que celui-ci dispose de la procédure d'effacement immédiat.

Un membre se réfère à l'exemple de la saisie-arrêt sur les avoirs des communes auprès du Crédit communal.

Un membre fait remarquer que la proposition vise uniquement la saisie d'exécution. Néanmoins, étant donné la place que la proposition (article 1412*bis* du Code judiciaire) prendrait au chapitre V « Des biens qui ne peuvent être saisis » du Titre premier « Règles préliminaires » de la cinquième partie « Saisies conservatoires et voies d'exécution » du Code judiciaire, il faut bien constater que l'on vise également à permettre la saisie conservatoire à l'encontre des personnes de droit public.

L'intervenant est opposé à cette possibilité de saisie conservatoire, étant donné l'attitude de certains juges qui autorisent souvent la saisie conservatoire sans motif valable, sur la foi d'une requête unilatérale.

e) Kantonnement

Meerdere leden merken op dat de beslagen overheid kantonnement kan aanbieden ten aanzien van de uitvoering van een gerechtelijke beslissing.

Een lid stelt voor artikel 1406 van het Gerechtelijk Wetboek te wijzigen.

De vertegenwoordiger van de Minister antwoordt dat volgens hem het systeem van het kantonnement kan behouden blijven.

Meerdere commissieleden sluiten zich hierbij aan. Het kantonnement kan door de beslagen overheidsinstelling worden toegepast.

f) Aard van de mogelijke beslagen

Een lid vraagt herhaaldelijk of met dit voorstel ook bewarend beslag of beslag onder derden en de diverse specifieke beslagen zullen mogelijk zijn ten laste van de publiekrechtelijke instellingen.

Een lid meent dat een bewarend beslag tegen de overheid alleen kan gegrond zijn uit bezorgdheid om een bepaald goed te bewaren in het patrimonium van die overheid. Nochtans kan niet worden aanvaard dat de Staat bepaalde goederen van het privaat domein vervreemdt enkel en alleen om aan de uitvoering van verbintenissen te ontsnappen.

Dit lid kan aanvaarden dat er beschermingsmaatregelen worden voorzien om misbruiken te voorkomen.

Een ander lid verbaast zich over de beschermende benadering van sommigen tegenover de Staat, die nochtans zelf over de dadelijke uitwissingsprocedure beschikt.

Een lid verwijst naar het voorbeeld van derdenbeslag op de gelden van de gemeenten bij het Gemeentekrediet.

Een lid merkt op dat het voorstel enkel het uitvoerend beslag betreft. Gelet nochtans op de plaats die het voorstel (artikel 1412*bis* van het Gerechtelijk Wetboek) zou innemen in het hoofdstuk V « Goederen die niet in beslag kunnen genomen worden » van de eerste titel « Voorafgaande regels » van het vijfde deel « Bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging » van het Gerechtelijk Wetboek, moet gesteld worden dat ook bewarend beslag ten laste van publiekrechtelijke instellingen wordt beoogd.

Het lid kant zich tegen deze mogelijkheid van bewarend beslag gelet op de houding van sommige rechters die vaak zonder grondige redenen bewarend beslag toestaan op grond van een eenzijdig verzoekschrift.

Un membre propose un sous-amendement ajoutant un § 2bis libellé comme suit :

« *La saisie-arrêt visée à l'article 1445 du Code judiciaire ne peut être ordonnée à l'encontre des personnes visées au § 1^{er}.* »

Justification

La saisie-arrêt à l'encontre d'une personne de droit public peut entraîner le blocage d'une fonction publique.

L'auteur de la proposition demande pour quelle raison il est fait une distinction en l'occurrence entre la saisie-exécution et la saisie conservatoire.

Plusieurs membres répondent que la proposition constitue déjà une exception à la règle de l'immunité. Un membre précise qu'il n'est pas indiqué de bloquer des biens publics sur la foi d'un titre qui est encore contesté.

La Commission souhaite voir limiter la proposition à la saisie-exécution et décide dès lors d'ajouter le terme « saisie-exécution » au § 2 du dernier amendement de l'auteur.

Ensuite de cela, le sous-amendement tendant à insérer un § 2bis est retiré.

g) Dépens — Principes de droit commun.

Un membre demande qui doit supporter les dépens de l'opposition. Il souligne que le justiciable peut éventuellement faire saisir un bien du domaine public. Etant donné la difficulté qu'il y a à distinguer le domaine public du domaine privé, ce risque est réel. Ce justiciable doit-il donc supporter les dépens afférents à l'opposition ?

Un autre membre répond qu'en ce qui concerne les dépens, le juge statuera conformément aux dispositions du Code judiciaire.

Un membre demande si l'opposition ne doit pas être notifiée à l'huissier saisissant.

La Commission répond affirmativement.

Un autre membre demande si les trois alinéas du § 3 sont limités aux « personnes visées au § 1^{er} ». En d'autres termes, le début du § 3 porte-t-il sur l'ensemble du paragraphe et est-il dès lors limitatif, de sorte que des parties autres que les personnes visées au § 1^{er} ne pourraient interjeter appel ?

La Commission répond que toutes les parties intéressées peuvent intenter une procédure d'appel en vertu des règles générales du Code judiciaire.

A la suite de cette réponse, un membre propose dans un amendement oral de compléter le § 3 comme suit : « Les règles de procédure de droit commun sont applicables sous la réserve des dispositions ci-avant. »

Een lid stelt een subamendement voor namelijk toevoeging van een § 2bis, luidend als volgt :

« *Het beslag onder derden, bepaald bij artikel 1445 Gerechtelijk Wetboek, is niet mogelijk ten laste van personen bedoeld in § 1.* »

Verantwoording

Het beslag onder derden ten laste van een publiekrechtelijk persoon, kan aanleiding geven tot blokkering van een openbare functie.

De indiener van het voorstel stelt de vraag waarom er in casu een onderscheid wordt gemaakt tussen uitvoerend en bewarend beslag.

Meerdere leden antwoorden dat het voorstel al een uitzondering is op de regel van immuniteit. Een lid specificeert dat het niet aangewezen is goederen van de overheid te blokkeren op basis van een nog betwiste titel.

De Commissie wenst het voorstel beperkt te zien tot het uitvoerend beslag en beslist daarom in § 2 van het laatste amendement van de indiener het woord « uitvoerend » — « saisie-exécution » toe te voegen.

Hierop wordt het sub-amendement strekkende tot invoeging van een § 2bis ingetrokken.

g) Kosten — Principes van gemeen recht

Een lid vraagt wie de kosten van het verzet moet dragen. Het lid stipt daarbij aan dat de rechtsonderhorige mogelijks een beslag laat leggen op een goed van het openbaar domein. Gezien het moeilijk te maken onderscheid tussen openbaar en privé-eigendom, is zulks reëel. Moet deze rechtsonderhorige dan de kosten van verzet dragen ?

Een ander lid antwoordt dat de rechter ten aanzien van de kosten zal statueren overeenkomstig de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek.

Een lid stelt de vraag of het verzet niet moet worden genotificeerd aan de beslagleggende gerechtsdeurwaarder.

De Commissie antwoordt bevestigend.

Een ander lid vraagt of de drie leden van het § 3 beperkt zijn tot « de personen bedoeld in § 1 », met andere woorden of de aanhef van § 3 slaat op de hele paragraaf en dus beperkend is, zodat andere partijen dan de personen bedoeld in § 1, geen beroep zouden kunnen aantekenen.

De Commissie stelt dat alle betrokken partijen een beroepsprocedure kunnen instellen op grond van de algemene regels van het Gerechtelijk Wetboek.

Hierop stelt een lid bij mondeling amendement voor om *in fine* van § 3 toe te voegen : « De gemeentelijke procedureregels zijn mede van toepassing, onder voorbehoud van wat hierboven is bepaald. »

La Commission adopte cet amendement.

Sur proposition du président, le § 3, compte tenu des décisions de la Commission, est réécrit comme suit :

« § 3. La personne visée au § 1^{er} peut s'opposer à la saisie par exploit signifié au saisissant avec citation à comparaître devant le juge des saisies. La demande, qui est suspensive de la poursuite, doit être formée, à peine de déchéance, dans le quinze jours du premier acte de saisie signifié au débiteur.

Le jugement ne peut être assorti de l'exécution provisoire. Il n'est pas susceptible d'opposition.

Le délai pour interjeter appel est de quinze jours à partir de la signification du jugement. Le juge d'appel statue toutes affaires cessantes. L'arrêt rendu par défaut n'est pas susceptible d'opposition.

Les règles de procédure de droit commun sont applicables sous la réserve des dispositions ci-dessus. »

III. VOTES

Le premier paragraphe du premier amendement de l'auteur de la proposition est adopté sans modification par les douze membres présents.

Le deuxième paragraphe du premier amendement de l'auteur de la proposition, complété par les mots « saisie-exécution », est adopté à l'unanimité des douze membres présents.

Le troisième paragraphe tel qu'il est proposé par le président est adopté par 11 voix et 1 abstention.

La proposition de loi ainsi amendée a été adoptée par 11 voix et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Le Rapporteur,
A. ARTS.

Le Président,
R. LALLEMAND.

De Commissie beaamt dit amendement.

Op voorstel van de voorzitter wordt § 3, rekening houdend met de beslissingen van de Commissie, herschreven als volgt :

« § 3. De rechtspersonen bedoeld in § 1 kunnen tegen het beslag verzet doen bij een exploit te betekenen aan de beslaglegger, samen met een dagvaarding om te verschijnen voor de beslagrechter. De eis schorst de tenuitvoerlegging en moet, op straffe van verval, worden ingesteld binnen vijftien dagen te rekenen van de eerste akte van beslag betekend aan de schuldenaar.

Het vonnis kan niet bij voorraad ten uitvoer worden gelegd. Het is niet vatbaar voor verzet.

De termijn om hooger beroep in te stellen is vijftien dagen te rekenen van de betekening van het vonnis. De rechter in hoger beroep doet uitspraak met voorrang boven alle andere zaken. Tegen een bij verstek gewezen arrest kan geen verzet worden gedaan.

De gemeenrechtelijke procedureregels zijn mede van toepassing, onder voorbehoud van wat hierboven is bepaald. »

III. STEMMINGEN

De eerste paragraaf van het eerste amendement van de indiener van het voorstel wordt ongewijzigd eenparig aangenomen door de twaalf aanwezige leden.

De tweede paragraaf van het eerste amendement van de indiener van het voorstel, aangevuld met de woorden « uitvoerend beslag » wordt eenparig aangenomen door de twaalf aanwezige leden.

De derde paragraaf zoals voorgesteld door de voorzitter wordt aangenomen met 11 stemmen, bij 1 onthouding.

Het aldus geamendeerde voorstel van wet wordt aangenomen met 11 stemmen, bij 1 onthouding.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

De Rapporteur,
A. ARTS.

De Voorzitter,
R. LALLEMAND.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Article unique

Il est inséré dans le Code judiciaire un article 1412*bis*, rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Les biens appartenant à l'Etat, aux Régions, aux Communautés, aux provinces, aux communes, aux associations et fédérations de communes, aux organismes d'intérêt public et généralement à toutes personnes morales de droit public sont insaisissables.

§ 2. Toutefois, les biens du domaine privé appartenant aux personnes visées au § 1^{er} peuvent faire l'objet d'une saisie-exécution, sauf si ces biens sont indispensables à l'exercice par lesdites personnes de leur mission ou à la continuité du service public.

§ 3. Les personnes visées au § 1^{er} peuvent s'opposer à la saisie par exploit signifié au saisissant avec citation à comparaître devant le juge des saisies. La demande, qui est suspensive de la poursuite, doit être formée, à peine de déchéance, dans les quinze jours du premier acte de saisie signifié au débiteur.

Le jugement ne peut être assorti de l'exécution provisoire. Il n'est pas susceptible d'opposition.

Le délai pour interjeter appel est de quinze jours à partir de la signification du jugement. Le juge d'appel statue toutes affaires cessantes. L'arrêt rendu par défaut n'est pas susceptible d'opposition.

Les règles de procédure de droit commun sont applicables sous réserve des dispositions ci-dessus. »

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Enig artikel

In het Gerechtelijk Wetboek wordt een artikel 1412*bis* ingevoegd, luidende :

« § 1. De goederen die toebehoren aan de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de provincies, de gemeenten, de verenigingen en federaties van gemeenten, de instellingen van openbaar nut en, in het algemeen, aan alle publiekrechtelijke rechtspersonen, zijn niet vatbaar voor beslag.

§ 2. De goederen van het privaat domein toebehorend aan de rechtspersonen bedoeld in § 1 kunnen niettemin in beslag worden genomen behalve wanneer deze goederen onmisbaar zijn voor de uitoefening van de opdracht van deze rechtspersonen of voor de continuïteit van de openbare dienst.

§ 3. De rechtspersonen bedoeld in § 1 kunnen tegen het beslag verzet doen bij een exploit te betekenen aan de beslaglegger, samen met een dagvaarding om te verschijnen voor de beslagrechter. De eis schorst de tenuitvoerlegging en moet, op straffe van verval, worden ingesteld binnen vijftien dagen te rekenen van de eerste akte van beslag betekend aan de schuldenaar.

Het vonnis kan niet bij voorraad ten uitvoer worden gelegd. Het is niet vatbaar voor verzet.

De termijn om hoger beroep in te stellen is vijftien dagen te rekenen van de betekening van het vonnis. De rechter in hoger beroep doet uitspraak met voorrang boven alle andere zaken. Tegen een bij verstek gewezen arrest kan geen verzet worden gedaan.

De gemeenrechtelijke procedureregels zijn mede van toepassing, onder voorbehoud van wat hierboven is bepaald. »